



RWS INFORMATIE

**Uitvoerbaarheidstoets voorstel herziening TEN-T
verordening**

Datum	9 juni 2022
Versie	1.0
Status	Definitief

Colofon

Uitgegeven door	Rijkswaterstaat
Auteur	[REDACTED]
Informatie	
Telefoon	
Mobiel	[REDACTED]
E-mail	[REDACTED]
Datum	Juni 2022
Versie	1.0
Status	Definitief

Samenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van de door Rijkswaterstaat (RWS) uitgevoerde uitvoerbaarheidstoets (UVT) op het voorstel tot herziening van de Europese verordening voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk ((TEN-T, hierna: het voorstel). Een UVT is erop gericht vroegtijdig de belangrijkste consequenties van nieuw beleid of nieuwe/gewijzigde wet- en regelgeving voor RWS als uitvoeringsorganisatie in kaart te brengen

Indien mogelijk wordt getracht om mogelijke consequenties uit te drukken in termen van tijd en geld; doorlooptijden voor projecten en besluiten kunnen langer worden, kosten voor beheer en onderhoud kunnen stijgen en het is mogelijk dat bepaalde eisen moeilijk of niet uitvoerbaar zijn.

Oordeel

De weginfrastructuur, zeevaartinfrastructuur, binnenvaartinfrastructuur en infrastructuur voor multimodaal vervoer in Nederland zijn van een relatief hoog niveau in vergelijking met een aantal andere Europese lidstaten. Dit betekent echter niet dat het voorstel geen consequenties heeft voor de uitvoeringspraktijk van RWS. Het voorstel is op onderdelen moeilijk of niet uitvoerbaar en/of niet toetsbaar.

Op verschillende onderdelen en aspecten wordt de uitvoerbaarheid verschillend gewogen. Het samenvattend oordeel is dat het voorstel moeilijk uitvoerbaar is:

- Omdat er nog onvoldoende zekerheid is over middelen en capaciteit om ook de komende jaren te blijven voldoen aan de eisen voor de weg en vaarweg, ook gezien de mijlpalen (inclusief bijbehorende extra eisen) voor het kernnetwerk (2030) en uitvoerige netwerk (2050);
- doordat concrete normeringen op duurzaamheid, beheer en onderhoud, data uitwisseling en klimaatadaptatie nog ontbreken, kunnen we hier geen uitspraak over doen. Deze onzekerheid voor de langere termijn in combinatie met de onduidelijkheid over middelen en capaciteit in de komende jaren maakt het voorstel moeilijk uitvoerbaar;
- doordat de inhoud van uitvoeringshandelingen (implementing acts) nog niet bekend is kunnen we dit deel nog niet toetsen;
- omdat de nog op te stellen uitvoeringshandelingen verdere en eventueel zelfs progressieve eisen kunnen stellen aan het netwerk;
- het beeld is dat voor civiele aspecten het RWS netwerk voldoet. Voor onder andere ITS/IV, DuMo en mitigerende maatregelen is dat nog niet helder, met de beschreven inspanningsverplichtingen is het onduidelijk wanneer het straks wel goed genoeg is;
- daar komt bij dat de RWS kaders en programma's die het huidige niveau borgen onder druk staan voor geluid, stikstof/natuur/biodiversiteit, luchtkwaliteit en waterkwaliteit. Zowel qua juridische houdbaarheid (stikstof) als qua financiering. Dit is onder de bestaande verordening al een risico en dit risico is groter als het niet duidelijk is welke eisen er met de inspanningsverplichtingen in de toekomst mogelijk bij gaan komen;
- het voorstel verlangt een functioneren op het huidige service niveau van de netwerken. Hier moet dan ook bij onder andere de SLA's rekening mee worden gehouden;
- omdat de aanvullende technische eisen voor de weg ten opzichte van de bestaande verordening moeilijk uitvoerbaar zijn op één N-weg (een noordelijk deel van de N33);

- vanwege de uitbreiding van het TEN-T netwerk met het stuk van het Wilhelminakanaal tussen Kraaiven en Loven. De toevoeging aan het netwerk vereist een opwaardering tot CEMT klasse IV. Deze opwaardering is onderwerp van gesprek tussen regionale overheden en het Rijk. Een opwaardering is zowel financieel als technisch gezien moeilijk uitvoerbaar;
- een aanzienlijk deel aan (nog) niet-toetsbare elementen betekent ook dat nog geen duidelijkheid kan worden gegeven over de vraag of, en de mate waarin, de uitvoeringspraktijk in de toekomst bemoeilijkt wordt.

De UVT kijkt vooral naar effecten van de harde technische eisen in het voorstel op hoofdwegen en hoofdvaarwegen. Deze zijn in beheer van RWS. Over de consequenties van het voorstel voor infrastructuur in beheer van decentrale overheden geeft deze UVT geen oordeel. Dit zal door de decentrale overheden met de betreffende stakeholders getoetst kunnen worden.

Eerdere voorlopige bevindingen zijn nader uitgewerkt en toegelicht in deze UVT. Ook biedt deze toets inzicht in hoe RWS de, veelal niet genormeerde, wensen en aanbevelingen van de Europese Commissie uit hoofdstuk 4 van het voorstel aanpakt zoals op het gebied van klimaatadaptatie. IenW Beleid (DGMO, DGLM en DGWB) en uitvoering (RWS en ProRail) werken samen aan de klimaatbestendigheid van de Rijksinfrastructuur (wegen, vaarwegen, spoor, watersysteem). Onlangs is een eerste uitvoeringsagenda voor de RWS netwerken met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 31710-80).

De belangrijkste risico's – met mogelijk substantiële consequenties in termen van tijd, geld of imago – zijn:

- *Beheer en Onderhoud (B&O) / Vervanging en renovatie (VenR)*
De voorgestelde verordening verlangt een gelijkmatig functioneren van de netwerken, wat daarmee een norm stelt voor het op peil houden van de prestaties. Ook op het gebied van VenR kan de voorgestelde herziening effect hebben: niet op het moment waarop een object z'n einde levensduur bereikt, maar mogelijk wél op de eisen die aan het nieuwe object worden gesteld. Op veel onderwerpen is vanuit Europa nu geen norm vastgesteld maar een "zo goed mogelijk/beste bescherming" inspanningsverplichting. Dat maakt toetsen vooraf onmogelijk maar kan in potentie wel (fors) effect hebben op VenR.
- *Klimaatadaptatie*
Stresstesten in de uitvoeringsagenda klimaatadaptatie tonen de impact op het functioneren van transportstromen door droogte, hoogwater en hitte. Deze impact op het functioneren heeft consequenties voor de Service Level Agreements (SLA's) tussen beleid en uitvoering. Het TEN-T voorstel stelt het huidige serviceniveau van de corridors als norm en ambieert op bepaalde onderdelen een "zo goed mogelijk" presteren, dit strookt mogelijk niet met de impact van klimaatverandering op het serviceniveau.

Het voorstel biedt ook kansen voor de financiering van (deel)projecten op de TEN-T corridors via het financiële instrument de Connecting Europe Facility (CEF). Sinds de huidige TEN-T verordening in 2014 van kracht werd heeft RWS met succes gebruik gemaakt van co-financiering via het CEF. Dat is ook met dit voorstel het geval. Hiermee kan bijvoorbeeld een verdere impuls worden gegeven aan ontwikkelingen op het gebied van intelligente vervoerssystemen (ITS voor de weg en RIS voor de vaarweg).

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Inleiding 6

- 1.1 Aanleiding 7
- 1.2 Doel UVT 7
- 1.3 Aanpak op hoofdlijn 7

2 Voorstel herziening TEN-T verordening 9

- 2.1 Algemene conclusies over de uitvoerbaarheid 10

3 Specifieke bevindingen over de uitvoerbaarheid voor het HWN 13

4 Specifieke bevindingen over de uitvoerbaarheid voor het HVWN 14

5 Technisch-inhoudelijk 15

- 5.1 HVWN 15
- 5.2 Klimaatknelpunten/resultaten HVWN 15
- 5.3 Klimaatknelpunten/resultaten HWN 16
- 5.4 Raakvlakken tussen HWN en HVWN op het TEN-T netwerk 16
- 5.5 TEN-T netwerk performance 16
- 5.6 Klimaatadaptatie / Kosten 17
- 5.7 Ontgassingsinstallaties / Decentraal 17
- 5.8 Digitalisering / Cybersecurity 17

6 Technisch-inhoudelijk vervolg 18

- 6.1 Verkeersveiligheid (HWN) 18
- 6.2 Beheer en Onderhoud (B&O) / Vervanging en renovatie (VenR) 18
- 6.3 Weigh in Motion (WiM) 18
- 6.4 Kansen en risico's 19
- 6.5 Financieel 19

7 Juridisch 21

- 7.1 Algemeen 21
- 7.2 HVWN / Juridisch 21
- 7.3 HWN / Juridisch 21
- 7.4 Per artikel 22

8 Overige onderwerpen 23

- 8.1 Organisatorisch 23
- 8.2 Politiek-bestuurlijk 23
- 8.3 Communicatief 24
- 8.4 Combinatie met andere wet/regelgeving of beleid 24

9 Aanbevelingen 26

1 Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van de door Rijkswaterstaat (RWS) opgestelde uitvoerbaarheidstoets (UVT) op het voorstel van de Europese Commissie tot herziening van de Europese verordening voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T). In dit inleidende hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding, het doel van de UVT en de aanpak van de UVT op hoofdlijnen.

Het is voor RWS van groot belang om in een vroegtijdig stadium nieuw voorgestelde wet- en regelgeving en voorgenomen beleid te kunnen toetsen op uitvoerbaarheid. De vigerende afspraken over aanleg (in projectscopes) en beheer en onderhoud (in SLA-afspraken) of werkwijzen in kaders en de netwerkbeheervisie (NBV) vormen een belangrijk referentiekader om de consequenties voor de uitvoering in beeld te brengen en de uitvoerbaarheid te toetsen.

Deze toets is uitgevoerd op verzoek van DGLM en DGMO (IENW/BSK-2022/11352). De uitvoerbaarheidstoets heeft plaatsgevonden volgens het protocol Uitvoerbaarheidstoetsen en heeft daarnaast rekening gehouden met de onderstaande specifieke aspecten waar DGLM en DGMO naar hebben gevraagd:

- Beoordeling in welke mate het Nederlandse (vaar)wegennetwerk al voldoet aan de gestelde technische vereisten;
- Beoordeling van toevoeging van nieuwe (vaar)wegtracés en knooppunten (havens, overslagterminals) aan het netwerk;
- Beoordeling van nieuwe technische vereisten voor (vaar)wegen, en knooppunten (havens, overslagterminals);
- Beoordeling in hoeverre bepaalde kosten al zijn opgenomen in de meerjarenbegroting en wat de consequenties zijn van nieuwe vereisten en trajecten voor de uitvoering, decentrale overheden en financiële kaders.
- De nadere appreciatie van het voorstel moet dus ook in het licht van de financiële randvoorwaardelijkheid worden gezien.
- Beoordeling van nieuwe (niet-verplichtende) doelstellingen en prioriteiten op het terrein van IenW/Rijkswaterstaat.

1.1 Aanleiding

TEN-T verordening

In december 2021 publiceerde de Europese Commissie (EC) een voorstel tot herziening van de verordening voor de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T). Dit voorstel is onderdeel van het EU-Pakket voor Groene en Efficiënte Mobiliteit van de EC.

Zowel IenW als RWS zijn goed bekend met het TEN-T beleid dat gaat over verkeer en vervoer van personen en goederen op alle transportmodaliteiten door alle lidstaten. Het doel is de nationale vervoersnetwerken van 27 EU-lidstaten aaneen te sluiten tot een duurzaam, innovatief en veilig Europees netwerk van spoorverbindingen, vaarverbindingen en wegen die zijn verbonden met stedelijke knooppunten, havens, luchthavens en multimodale overslagpunten.

De Europese Green Deal is de grote aanjager van deze herziening. Met dit voorstel wordt invulling gegeven aan de Green Deal en de EU-strategie voor duurzame en slimme mobiliteit op het Europese Transport Netwerk. Een ambitieus voorstel dat een bijdrage moet leveren aan CO2-reductie in de transportsector in 2050.

Verduurzaming loopt als een rode draad door het hele pakket heen met aandacht voor o.a. klimaatadaptatie en de uitrol van laadinfrastructuur zoals voorgesteld in de Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR).

1.2 Doel UVT

De huidige verordening is in 2014 van kracht geworden. RWS heeft daaraan voorafgaand in 2012 in opdracht van beleid een UVT opgeleverd die kansen en risico's in kaart bracht voor de netwerken die RWS als uitvoeringsorganisatie aanlegt en beheert. Dit is in TEN-T kader het Hoofdwegennet (HWN) en het Hoofdvaarwegennet (HVWN). Nu de EC een voorstel tot herziening heeft gedaan is het van belang om de impact hiervan op de uitvoeringspraktijk van RWS opnieuw te toetsen en in kaart te brengen.

1.3 Aanpak op hoofdlijn

RWS Water Verkeer en Leefomgeving (WVL) heeft deze UVT procesmatig gecoördineerd. De vraag is breed in de organisatie uitgezet bij alle betrokken kennisdisciplines waardoor de input verschillende perspectieven en belangen omvat. Er zijn beleidsmatige, specialistische en juridische adviseurs van meerdere organisatieonderdelen betrokken.

Ook bij deze UVT is het Protocol Uitvoerbaarheidstoets Rijkswaterstaat van 18 oktober 2018 gehanteerd, inclusief de bijbehorende handreiking. De volgende criteria van uitvoerbaarheid zijn daarbij volgens protocol tegen het licht gehouden:

1. Technisch-inhoudelijke kansen en risico's
2. Financiële kansen en risico's
3. Juridische kansen en risico's

4. Organisatorische kansen en risico's
5. Politiek-bestuurlijke kansen en risico's
6. Communicatieve kansen en risico's
7. Kansen en risico's door een combinatie met andere wet/regelgeving of beleid

Op basis van de reacties tijdens de eerder uitgevoerde quick scan is in overleg met de experts een aantal hoofdthema's geïdentificeerd. Vervolgens is de rapportage aan de hand van deze thema's ingericht inclusief een aantal aanbevelingen.

2 Voorstel herziening TEN-T verordening

De herziening van het TEN-T beleid heeft vier hoofddoelstellingen. Ten eerste moet vervoer in de EU **duurzamer** worden gemaakt. Daar is infrastructuur voor nodig met een goede performance om congestie te verminderen en daardoor de uitstoot van broeikasgassen en lucht- en waterverontreiniging terug te dringen. Dit moet worden bereikt door elke vervoerswijze efficiënter en duurzamer te maken.

Een tweede doelstelling is efficiency te verhogen door **multimodaliteit** en **interoperabiliteit** tussen de verschillende vervoerswijzen te bevorderen. Stedelijke knooppunten moeten beter integreren in het netwerk. Het aantal urban nodes is voor Nederland in het voorstel uitgebreid van 2 naar 24.

Ten derde moet het TEN-T netwerk weerbaarder worden tegen **klimaatverandering** en andere natuurrampen. Het netwerk moet bestand zijn tegen de gevolgen van klimaatverandering en goed kunnen blijven functioneren.

Tot slot wil het voorstel **governance**-instrumenten beter inzetten, rapportage- en monitoringinstrumenten stroomlijnen en wordt het huidige TEN-T-netwerk **herzien**. Overigens zonder grote veranderingen voor Nederland, zoals later aangegeven.

De nu voorliggende UVT op het door de EC gepubliceerde voorstel ter herziening van de verordening voor het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) is uitgevoerd in drie stappen.

- 1. Verkenning mogelijke consequenties uitvoering spoor, weg en vaarweg*
In overleg met DGLM, DGMO, OVS en DI is vorig jaar in aanloop naar de publicatie van het voorstel besloten een UVT te doen om de effecten van het voorstel (dat sterk door de Europese Green Deal is gedreven) in kaart te brengen. Er zijn vervolgens opdrachten geformuleerd richting ProRail voor spoor en RWS voor de weg en de vaarweg. RWS heeft na een eerste verkenning een quick scan uitgevoerd en vervolgens deze UVT opgeleverd.
- 2. Quick Scan*
Met het oog op de reeds gestarte bespreking van het voorstel met de overige EU lidstaten en de Europese Commissie onder het Franse voorzitterschap is, vooruitlopend op de volwaardige UVT, een 'quick scan' uitgevoerd. De quick scan gaf een eerste globale blik op het voorstel waarbij knelpunten zijn geformuleerd en eerste aanbevelingen zijn gedaan. Uit de quick scan kwam het overall-oordeel dat het voorstel 'moeilijk uitvoerbaar' was; daarnaast is in de quick scan ook per thema en onderwerp een eerste beoordeling van de uitvoerbaarheid gegeven.
- 3. Uitvoerbaarheidstoets (UVT)*
Het voorstel tot herziening van de TEN-T verordening is veelomvattend. Op verschillende onderdelen en aspecten is de uitvoerbaarheid verschillend gewogen. De UVT als zodanig heeft geen nieuwe inzichten opgeleverd ten opzichte van de quick scan en is vooral te zien en lezen als een verdiepingsslag op hetgeen de quick scan inzichtelijk heeft gemaakt.

2.1 Algemene conclusies over de uitvoerbaarheid

Harde eisen

De huidige TEN-T verordening stelt harde, technische en tot resultaat verplichtende eisen aan het kernnetwerk dat in 2030 gereed moet zijn en aan het uitvoerige netwerk dat in 2050 moet zijn gerealiseerd. Ten opzichte van de bestaande verordening is het aantal nieuwe genormeerde eisen voor de weg en de vaarweg in dit voorstel gering.

De transportinfrastructuur in Nederland is van een relatief hoog niveau in vergelijking met een aantal andere Europese lidstaten. Dit betekent niet dat het voorstel geen consequenties heeft voor de uitvoeringspraktijk van RWS. Het voorstel is op onderdelen moeilijk of niet uitvoerbaar en/of niet toetsbaar. De UVT kijkt vooral naar effecten voor de weg- en vaarweginfrastructuur voor zover deze in beheer zijn van RWS. Over de consequenties van het voorstel voor infrastructuur in beheer van decentrale overheden geeft deze UVT geen oordeel. Dit zal door de decentrale overheden met de betreffende stakeholders getoetst kunnen worden.

Grootste verschillen

De definities van de infrastructuurcomponenten zijn niet gewijzigd. Ten opzichte van de bestaande verordening ontbreekt CEMT klasse IV voor de scheepvaart en de notie dat het aan de vaarwegbeheerder is om goed vervoer te garanderen. Maar de onderliggende eisen voor de vaarwegen zoals vaardiepte en doorvaarthoogte zijn hetzelfde gebleven.

Nieuw voor de vaarweg zijn uitvoeringshandelingen die referentiewaterstanden per stroomgebied moeten vaststellen. Of die nog vast te stellen referentiewaterstanden in de uitvoering problemen zullen opleveren, kan nu niet worden beoordeeld omdat de uitvoeringshandelingen nog niet zijn vastgesteld.

Verder zijn eisen op het gebied van de weg zoals een fysieke scheiding tussen rijbanen nu ook van toepassing op het uitvoerige netwerk. Aangescherpte vereisten zoals verzorgingsplaatsen iedere 60 km; truckparking iedere 100 km en 'weigh in motion' (WiM) systemen iedere 300 km vormen geen probleem omdat het HWN nu reeds aan die eisen voldoet.

Het voorstel bevat een nieuwe termijn (2040 voor het uitgebreide kernnetwerk met bepaalde normen voor Europese vervoerscorridors), nieuwe technische (milieu) eisen die binnen de bestaande termijn moeten worden uitgevoerd en een uitbreiding van het netwerk die binnen de bestaande termijn moeten worden gerealiseerd. Het is een beleidsmatige vraag om met deze uitbreiding in te stemmen als lidstaat. Of dit realiseerbaar/wenselijk is, is niet alleen aan RWS maar aan alle beheerders en betrokken partijen. Gezien de synergie met de Green Deal en het FF55 pakket is het relatief snel moeten realiseren van milieuvorzieningen wel logisch, het past bij het doel van die regels.

In het voorstel worden daarnaast een paar nieuwe (vaar)wegen aan het TEN-T netwerk toegevoegd. Voor het RWS areaal is de impact hiervan klein. Een uitzondering hierop is mogelijk het Wilhelminakanaal vanaf Sluis III tot het centrum van Tilburg. De uitbreiding van het TEN-T netwerk met het stuk tussen Kraaiven en Loven vereist een opwaardering tot CEMT klasse IV. Deze opwaardering is onderwerp van gesprek tussen regionale overheden en het Rijk. Een opwaardering is zowel financieel als technisch gezien moeilijk uitvoerbaar. Verder betreft het onderstaande locaties en trajecten (zie tabel). Voor vaarwegen die niet tot het RWS areaal behoren is er mogelijk een grotere impact, maar dat valt buiten de scope van deze UVT.

Binnenwateren	Locatie (traject)	Naam	In beheer RWS
	Harlingen - Leeuwarden	Van Harinxmakanaal	Nee
	Groningen – Zuidhoek	Winschoterdiep	Nee
	IJssel - IJsselmeer	Ketelmeer	Ja
	Wilhelminakanaal vanaf sluis III tot centrum Tilburg	Wilhelminakanaal	Ja
	Maasbommel – Oss	Burgemeester Delenkanaal	Nee
Wegen	Assen – Veendam – Eemshaven	N33 Comprehensive	Ja
	Meppel – Leeuwarden	A32 Comprehensive	Ja

Tabel: voorstel uitbreiding netwerk

Green Deal/FF55

Gezien de synergie tussen het getoetste voorstel, de Europese Green Deal en het Fit For 55 pakket, is het gekozen hoge tempo voor het realiseren van milieuvorzieningen, zoals ontgassingsinstallaties en afvalvoorzieningen, logisch. Het past bij het doel van die regels. Al is het de vraag hoe zinvol het is om in elke haven een ontgassingsinstallatie te plaatsen. Dit raakt niet aan het RWS areaal, maar is een mogelijk grote kostenpost voor decentrale overheden.

Het voorstel verplicht ons om op het TEN-T netwerk te blijven voldoen aan de huidige standaarden op ons netwerk. Ook in het kader van het TEN-T netwerk lopen we dus tegen de bestaande problematiek rondom bijvoorbeeld budgetten en stikstof aan. Daarnaast kan de invoering van de Omgevingswet spanning opleveren bijvoorbeeld wanneer er een nieuwe verplichting voor het opstellen van plannen komt op korte termijn. Dit alles terwijl er al veel bestuurlijke drukte is in verband met het vaststellen van nieuwe visies en omgevingsplannen.

Aanvullende bepalingen

Tot slot omvat hoofdstuk 4 van het voorstel meerdere aanvullende prioriteiten en eisen met betrekking tot ICT-systemen voor vervoer, duurzame diensten, nieuwe technologieën en innovatie, veilige en beveiligde infrastructuur, veerkracht, investeringen door derde landen, onderhoud en de projectlevenscyclus en de toegankelijkheid voor alle gebruikers.

De aanvullende prioriteiten en eisen uit hoofdstuk 4 van het voorstel zijn feitelijk al onderdeel uit van de nationale opgave en productie/uitvoering van RWS. Die opgave is vastgelegd in kaders, protocollen en beleidsmatige afspraken. Door de inzet van RIS voor de binnenvaart en ITS voor het wegvervoer moet duurzamer gebruik van de vervoersinfrastructuur worden verbeterd en beter bestand zijn tegen verstoringen (inclusief cybersecurity), klimaatverandering en natuurrampen. Het voorstel verlangt dat de netwerken in beheer bij Rijkswaterstaat, binnen de veranderende omstandigheden van extreem weer en klimaatverandering, op hetzelfde niveau

blijven functioneren. Bij de technisch inhoudelijke kansen wordt dit nader toegelicht en beschreven.

Conclusie

Het voorlopig oordeel bij een eerste, snelle toetsing was dat de voorgestelde herziening van de TEN-T verordening moeilijk uitvoerbaar is (waarbij overigens verschillende onderdelen wel verschillend zijn gewogen). Deze conclusie blijft, ook na uitvoeriger toetsing, in deze UVT overeind. Het samenvattend oordeel is gebaseerd op:

- de aanvullende technische eisen voor de weg ten opzichte van de bestaande verordening: deze eisen zijn moeilijk uitvoerbaar op één N-weg;
- de uitbreiding van het TEN-T netwerk met het stuk van het Wilhelminakanaal tussen Kraaiven en Loven. Deze toevoeging aan het netwerk vereist een opwaardering tot CEMT klasse IV. Deze opwaardering is onderwerp van gesprek tussen regionale overheden en het Rijk. Een opwaardering is zowel financieel als technisch gezien moeilijk uitvoerbaar;
- ontbrekende concrete normeringen op duurzaamheid, beheer en onderhoud, data uitwisseling en klimaatadaptatie, waardoor geen uitspraak over uitvoerbaarheid mogelijk is;
- de nog onbekende inhoud van uitvoeringshandelingen (implementing acts) voor de vaarweg waardoor dit deel niet toetsbaar is.

In deze UVT is uitgebreider ingegaan op deze punten. Zo zorgen de eisen voor zowel het uitgebreide- als het kernnetwerk voor het Hoofdwegennet niet voor noemenswaardige problemen, maar wordt er wel extra inzet vereist. Het ontbreken van concrete normeringen wordt nog altijd als een risico gezien, maar er liggen ook kansen. Datzelfde geldt voor de nog onbekende inhoud van de uitvoeringshandelingen voor de vaarweg. De hoofdconclusie moeilijk uitvoerbaar blijft echter overeind, met name door onvoldoende zekerheid over middelen en capaciteit om ook de komende jaren te blijven voldoen aan de eisen voor de weg en vaarweg richting de mijlpalen voor het kernnetwerk (2030) en uitvoerige netwerk (2050). En door ontbrekende concrete normeringen op duurzaamheid, beheer en onderhoud, data uitwisseling en klimaatadaptatie, waardoor geen uitspraak mogelijk is. Deze onzekerheid voor de langere termijn in combinatie met de onduidelijkheid over middelen en capaciteit in de komende jaren maakt het voorstel moeilijk uitvoerbaar.

3 Specifieke bevindingen over de uitvoerbaarheid voor het HWN

Eisen weginfrastructuur voor kern- en uitvoerige netwerk

Er zijn twee wegen geïdentificeerd op het uitgebreide TEN-T netwerk die op dit moment nog niet volledig voldoen aan de eisen waaraan in 2050 moet worden voldaan. Dat betreft de N69 van Eindhoven richting Hasselt (BE) en het noordelijke deel van de N33 (Appingedam-Eemshaven). Op deze wegen is er nu geen fysieke scheiding van de rijbanen, terwijl zo'n fysieke scheiding op grond van het getoetste voorstel voor dit soort wegen in beginsel wel vereist is voor wegen op het uitgebreide netwerk in 2050. De N33 is nieuw toegevoegd in dit voorstel. De N69 maakte reeds deel uit van het TEN-T netwerk.

N69

De N69 is in het beheer van de provincie Noord-Brabant, en valt daarmee buiten het RWS areaal en daarmee ook buiten de scope van deze UVT. Het is aan de provincie om te beoordelen welke consequenties er voor de N69 voortvloeien uit het voorstel, en op welk moment daar het beste invulling aan kan worden gegeven.

N33

De N33 is in beheer van RWS Noord Nederland en loopt van de A28 Assen-Zuid tot aan de Eemshaven.

Het deel van de Eelwerderbrug tot aan de Eemshaven (17 km) is een regionale stroomweg maar wijkt op een tweetal onderdelen sterk af van de in het voorstel gestelde eisen. Een fysieke middenbermscheiding ontbreekt en er zijn veel gelijkvloerse aansluitingen.

Vanwege onvoldoende zekerheid over middelen is er geen garantie dat de vereiste verbeteringen kunnen worden gerealiseerd die nodig zijn om te kunnen voldoen aan het voorstel. Dit is een risico, al kan voor de N33 vooralsnog gebruik worden gemaakt van een uitzondering die de verordening biedt. De verordening maakt namelijk een uitzondering voor wegen waar minder dan 10.000 voertuigen per etmaal gebruik van maken. Daarnaast zijn er ook uitzonderingen mogelijk voor specifieke geografische of fysieke beperkingen. Mocht het echter drukker worden op deze weg, dan zal de N33 mogelijk niet meer voor deze uitzondering in aanmerking komen. Dit blijft dan ook een risico.

4 Specifieke bevindingen over de uitvoerbaarheid voor het HVWN

Vaardiepte en brughoogte

Voor het **Hoofdvaarwegennet (HVWN)** zit de grootste zorg omtrent uitvoerbaarheid van het getoetste voorstel bij het op voldoende vaardiepte (2.50 m) houden van de Rijntakken; de verwachte klimaatverandering, inclusief langere periodes van droogte, versterken deze zorg. Het voorstel voorziet in artikel 22 lid 4 wel in de mogelijkheid dat de EC vrijstelling kan verlenen van bepaalde minimumeisen. Het verzoek tot vrijstelling moet worden ingediend door een lidstaat, die dat verzoek moet onderbouwen met een sociaaleconomische kosten-baten analyse of een argumentatie op basis van specifieke geografische of fysieke belemmeringen.

In het kader van het programma Integraal Riviermanagement (IRM) zal een zogenaamde 'bodembeslissing' worden genomen. Hierbij wordt bezien welke bodemligging gewenst is om meerdere functies (hoogwaterveiligheid, bevaarbaarheid, waterbeschikbaarheid, natuur) zo goed mogelijk in te passen. De eisen van het voorstel tot wijziging van de TEN-T verordening en deze bodembeslissing raken elkaar. Het is van belang dat bij deze beslissing rekening wordt gehouden met de eisen uit het voorstel.

Aan vaardiepte en doorvaarthoogte bij niet beweegbare bruggen (ook wel: brughoogte) worden minimumeisen gesteld; daarvoor wordt gebruik gemaakt van referentiewaterstanden, gebaseerd op het aantal dagen per jaar dat het werkelijke waterpeil de bepaalde referentiewaterstand heeft overschreden.

De referentiewaterstanden staan niet in het voorstel; uitgangspunt van het voorstel is dat er uitvoeringshandelingen tot nadere bepaling van de referentiewaterstanden worden vastgesteld per stroomgebied. Door de vaststelling van de referentiewaterstanden te verschuiven naar een of meerdere uitvoeringshandelingen komt meer bevoegdheid bij de EC terecht.

Voor de Neder-Rijn, Waal en Lek is het juridisch kader voor nautisch beheer van oudsher de Herziening Rijnvaartakte, dat wordt bepaald door de oeverstaten in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Deze laatste onderhoudt zelf ook contacten met de EC. Mogelijk zitten er kansen of risico's aan als de Europese Commissie meer bevoegdheden naar zich toetrekt, ten koste van de genoemde commissies. Het is dan ook van belang dat IenW zich hiervan bewust is en daarvoor een passende strategie ontwikkelt.

Referentiewaterstanden verschillen per riviertak

De binnenwateren in Europa kennen een zeer ongelijke hydromorfologie waardoor het lastig is om een gelijke performance te verkrijgen. Het klimaat en de weersomstandigheden kunnen grote gevolgen hebben met name voor de vrijstromende trajecten. Bij het stellen van eisen om betrouwbaar internationaal verkeer te waarborgen, moet daarom wel nadrukkelijk rekening worden gehouden met de specifieke hydromorfologie van elke waterweg (bijvoorbeeld vrijstromende of gereguleerde rivieren). Een dergelijke aanpak wordt dan ook bij voorkeur bekeken per riviertak van de afvoer en waterstandsduurlijnen voor de huidige situatie (a) en situaties met klimaatverandering (b). Een dergelijk onderzoek vraagt een aantal maanden tijd en past niet binnen de tijdlijn van deze UVT. Dit leidt wel tot de aanbeveling om in overleg met riviercommissies de referentiewaterstanden vast te stellen, zoals ook voorgesteld door de Europese Commissie in artikel 22 lid 3 (a).

5 Technisch-inhoudelijk

5.1 HVWN

Al eerder is signaleerd dat er onduidelijkheid bestaat over een aantal basiscomponenten van de **vaarwegen**, zoals definities. Zo is niet duidelijk wat als kleinste vaarweegeenheid wordt gezien; dat bepaalt voor een aantal onderwerpen op welk niveau bepaalde verplichtingen moeten worden nagekomen. Bij vaarweegeenheden gaat het dan om het niveau (geografische omvang) waarop informatie moet worden bijgehouden. Duidelijkheid over wat als kleinste vaarweegeenheid in TEN-T wordt gezien is gewenst.

Ook ontbreekt in het voorstel een referentie waterpeil voor minimale doorvaarthoogtes. Het uitwisselen van gegevens vraagt om een referentie waterpeil. Dat geldt ook voor het gebruikte coördinatenstelsel voor geometrische informatie. Vaak wordt het WGS'84 stelsel als uitgangspunt genomen maar binnen Nederland wordt ook het rijksdriehoekstelsel gebruikt. Voor grensoverschrijdende informatie uitwisseling is eenduidigheid in te hanteren referentiewaterpeil en coördinatenstelsel een harde noodzakelijkheid.

Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie / Uitvoeringsagenda Klimaatadaptatie

In 2018 is het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie (DPRA) aangenomen. Dit Deltaplan schrijft voor dat Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust is. Om daar te komen, moet er door de verschillende overheden, waaronder ook de Rijksoverheid, elke zes jaar een uitvoeringsagenda opgesteld worden. Onlangs is de eerste uitvoeringsagenda gepubliceerd en met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 31710-80). Met de in de uitvoeringsagenda opgenomen stresstesten is een aantal kwetsbaarheden in de netwerken van RWS in kaart gebracht. In de uitvoeringsagenda staat welke activiteiten er de komende jaren gaan plaatsvinden op de netwerken van Rijkswaterstaat om die kwetsbaarheden aan te pakken.¹

De beleidskern van IenW en de twee uitvoeringsorganisaties (RWS en ProRail) werken samen aan de klimaatbestendigheid van de Rijksinfrastructuur (wegen, vaarwegen, spoor, watersysteem). Enerzijds door het inbedden van klimaatadaptatie in sturings- en besluitvormingslijnen (MIRT, NMCA en MKBA). Anderzijds door het opdoen van kennis en ervaring in Aanleg, V&R en B&O projecten. Het wordt steeds duidelijker wat er nodig is om te kunnen voldoen aan de in het voorstel opgenomen eis: in 2050 beschikken over een klimaatbestendige infrastructuur. In de komende jaren worden voorstellen ontwikkeld om deze kennis te verwerken in de besluitvormingslijnen voor aanleg, onderhoud en vernieuwing van infrastructuur.

In 2024/2025 vindt een nieuwe ronde stresstesten plaats. Deze ronde moet uiterlijk in 2026 tot een volgende versie van de uitvoeringsagenda leiden

5.2 Klimaatknelpunten/resultaten HVWN

Knelpunten en verwachte impact zijn door de stresstesten in beeld gebracht voor de volgende vier klimaatbedreigingen die effect hebben op de vaardiepte en

¹ Uitvoeringsagenda Klimaatbestendige Netwerken voor de netwerken van Rijkswaterstaat. Deze uitvoeringsagenda beschrijft welke stappen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de komende jaren zet om het Hoofdvaarwegennet (HVWN), het Hoofdwatersysteem (HWS) en het Hoofdwegennet (HWN) klimaatbestendiger te maken.

doorvaarthoogten in het voorstel:

- Droogte - lage rivierafvoer. Bij vrij afstromende rivieren wordt de vaardiepte minder. Bij kanalen en gestuwde rivieren kan de minimale vaardiepte (eis uit het voorstel) langer worden gegarandeerd met behulp van sluizen maar hiermee valt niet altijd voldoende te corrigeren. Voor de Rijntakken en de Maas is uitgebreid onderzoek gedaan.
- Hoogwater - in relatie tot doorvaarthoogte. Bij hogere waterstanden - door hoge rivierafvoeren en/of door zeespiegelstijging - neemt de minimale doorvaarthoogte bij bruggen (eis uit het voorstel) af.
- Hitte - (onderdelen van) beweegbare bruggen kunnen falen door hitte met stremmingen op het TEN-T netwerk als gevolg. Daarmee raakt dit aan de minimumeis voor beschikbaarheid uit het voorstel. Er is een globale analyse uitgevoerd voor beweegbare HVWN-bruggen (exclusief spoorbruggen) die in beheer zijn van RWS.
- Indirecte bedreigingen - klimaatdreigingen zonder direct effect op de scheepvaart, maar mét negatieve effecten op andere functies. Dit kan tot (opgelegde) beperkingen van de scheepvaart leiden. Voorbeeld zoutindringing bij droogte waardoor minder geschut kan worden waardoor nieuwe stremmingen op het TEN-T netwerk kunnen ontstaan.

5.3 **Klimaatknelpunten/resultaten HWN**

In 2019 is de stresstest Hoofdwegennet (HWN) uitgevoerd. Aansluitend hebben de regionale diensten van Rijkswaterstaat in 2020 en 2021 de effecten van klimaatverandering en de impact ervan op het HWN gevalideerd. Deze resultaten blijven van belang voor het voldoen aan de in het voorstel opgenomen eisen voor het TEN-T netwerk:

- wateroverlast (toename gemiddelde hoeveelheid neerslag en meer extreme buien) met als gevolg overstromingen van wegen;
- hitte met meerdere gevolgen zoals bijvoorbeeld klemmende bruggen;
- droogte waardoor meer bermbranden ontstaan. Op lange termijn leidt droogte ook tot een versnelde bodemdaling;
- vorst, mist en wind zullen niet significant toenemen (Bron KNMI klimaatscenario's 2014). Hiervoor zijn daarom geen stresstesten uitgevoerd. Door samenloop van bedreigingen kunnen wel risico's ontstaan zoals valwinden tijdens extreme neerslag en een mogelijke toename van extreme westenwind waardoor zand over de weg aan de Westkust denkbaar is

5.4 **Raakvlakken tussen HWN en HVWN op het TEN-T netwerk**

Onderdelen van het HWN en het HVWN maken deel uit van het TEN-T netwerk. Het belangrijkste fysieke raakvlak zijn de beweegbare bruggen. Verminderde doorvaarthoogte bij bruggen door hoogwater kan er toe leiden dat beweegbare bruggen vaker open moeten. Dit kan gevolgen hebben voor het weg- en spoorverkeer, met name in de Rijn-Maasmonding. Het kunnen voldoen aan de eisen in het voorstel ten aanzien van de performance van de TEN-T netwerken komt daardoor onder druk te staan.

5.5 **TEN-T netwerk performance**

Voor het TEN-T netwerk is het van belang te realiseren dat klimaatadaptatie een afweging van risico's vraagt op toekomstige ontwikkelingen. IenW bepaalt hierbij op

welk kwaliteitsniveau de netwerken moeten kunnen functioneren en/of presteren, hoeveel budget daarvoor beschikbaar is en welke risico's acceptabel zijn. Afhankelijk van de beleidsmatige keuzes die daarbij worden gemaakt, zijn de uitvoeringsconsequenties voor RWS meer of minder zwaar. Wel vraagt het voorstel dat het netwerk minimaal op een gelijk serviceniveau moet blijven, ondanks klimaatverandering.

5.6 Klimaatadaptatie / Kosten

De rapportage Brede Maatschappelijke Heroverweging 'Klaar voor Klimaatverandering' (Kamerstuk 32 3593) geeft aan dat het meenemen van klimaatadaptatie in de onderhouds- en vervangingscyclus (Instandhouding) naar schatting globaal een extra investering van 5-10% van het jaarlijkse Instandhoudingsbudget vraagt. Veel infrastructuur dateert uit de jaren vijftig/zestig (of nog eerder) en bereikt de komende decennia einde levensduur door intensiever gebruik dan ooit berekend. Op grond van het voorstel en de daarin vervatte verplichtingen is het noodzakelijk om daarvoor te budgetteren; alleen indien dat ook daadwerkelijk gebeurt, is het voorstel voor RWS op dit punt uitvoerbaar.

5.7 Ontgassingsinstallaties / Decentraal

De in het voorstel opgenomen verplichting om binnenhavens die deel uitmaken van het uitvoerige netwerk, uit te rusten met faciliteiten voor ontvangst van afval, ontgassen et cetera is nieuw. In Nederland geldt het Afvalstoffenverdrag CDNI², net als in DU, FR, BE, Lux en CH, en in dit verdrag is de verplichting anders geformuleerd. Geen generieke verplichting tot uitrusting van havens, maar een generieke verplichting voor de lidstaten om ervoor zorg te dragen dat er voldoende afgiftemogelijkheden zijn. De in het voorstel opgenomen eis zal leiden tot een aanzienlijke kostenstijging van het vervoer van gevaarlijke lading. Ontgassingsinstallaties zijn namelijk erg duur. Daarom wordt bij de aanbevelingen een voorstel gedaan om dit anders in het voorstel te regelen.

5.8 Digitalisering / Cybersecurity

In hoofdstuk 4 wordt veel waarde gehecht aan ICT-systemen en nieuwe vervoerstechnologie. Tegelijkertijd moeten deze infrastructuur en de onderliggende systemen robuust en veilig zijn. Ook digitalisering is een focuspunt van RWS en cybersecurity is opgenomen in de reguliere processen van RWS. De ambitie van RWS is om cyber in alle reguliere processen voor de uitvoering onder te brengen. RWS heeft dan ook geen problemen aan de eisen uit het voorstel te voldoen.

² 1 Het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (CDNI) heeft tot doel het milieu, en met name het water, te beschermen. Het CDNI is op 1 november 2009 van kracht geworden in België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Zwitserland

6 Technisch-inhoudelijk vervolg

6.1 Verkeersveiligheid (HWN)

Voor Verkeersveiligheid staan er geen zaken in het voorstel die niet uitvoerbaar zijn. Voor de veiligheid van infrastructuur wordt verwezen naar de RISM³ (Road Infrastructure Safety Management) richtlijn die RWS reeds aan het implementeren is. Verder komt het onderwerp beperkt en weinig concreet aan bod. Opvallend is dat er geen aandacht is voor verkeersveiligheid in relatie tot menselijke factoren, zoals afleiding (smartphonegebruik), alcohol en drugs, of het omgaan met ADAS (Advanced Driver Assistance Systems). Ook het omgaan van infrastructuur met ADAS-ontwikkelingen en de eventueel daaruit voortvloeiende inrichtingseisen voor de infra worden niet benoemd.

Wel gericht op verkeersveiligheid zijn de eisen aan de hoeveelheid verzorgingsplaatsen en rustplaatsen om de 100 km. RWS voldoet nu reeds aan deze eisen. Het voorstel gaat niet verder in op veilige infra of sociale veiligheid op verzorgings- of rustplaatsen.

6.2 Beheer en Onderhoud (B&O) / Vervanging en renovatie (VenR)

Bij HWN staat VenR expliciet genoemd, bij HVWN niet. Het getoetste voorstel zal niet van invloed zijn op het moment waarop een object z'n einde levensduur bereikt. Maar het voorstel kan mogelijk wél van invloed zijn op de eisen die aan het nieuwe of te renoveren object worden gesteld. Mogelijk zullen eisen veranderen. Voor veel onderwerpen is in het voorstel nu geen concrete norm vastgesteld maar wordt wel een "zo goed mogelijk/beste bescherming" inspanningsverplichting opgelegd. Dat maakt toetsen vooraf onmogelijk maar kan dus in potentie wel (fors) effect hebben op VenR.

Voor civiele aspecten voldoet RWS netwerk aan de eisen uit het voorliggende voorstel. Voor onder andere ITS/IV, DuMo en mitigerende maatregelen is dat nog niet helder, met de beschreven inspanningsverplichtingen is het onduidelijk wanneer het straks wel goed genoeg is.

6.3 Weigh in Motion (WiM)

Voor wat betreft de voorgestelde dekking van WiM-systemen: niet duidelijk is hoe de eis dat de WiM-punten max 300km van elkaar mogen liggen, moet worden geïnterpreteerd. Indien dit in absolute zin is bedoeld dan zijn één of twee systemen in Nederland voldoende om aan de eis te voldoen; bij die uitleg voldoet Nederland aan de eis. Indien de eis geldt per TEN-T corridor, dan kan dit tot hogere aantallen leiden en zijn er minimaal drie nodig. Dat laatste is nog steeds uitvoerbaar, maar vraagt wel om meer waarborgen in financiering en organisatie. RWS acht dit type eisen op middelen niveau niet effectief en pleit ervoor om eisen te stellen aan een minimaal aandeel (internationaal) wegtransport op de TEN-T/CEF corridors dat jaarlijks gecontroleerd wordt.

³ Zie [EUR-Lex - 32008L0096 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

6.4 Kansen en risico's

Kansen

- RWS heeft naar aanleiding van veiligheidsknelpunten op de N33 Noord enkele jaren geleden intern geadviseerd vanuit de netwerkfunctie HWN en ontwikkeling Eemshaven van de N33 een stroomweg te maken met een beperkt aantal ongelijkvloerse aansluitingen en gescheiden rijbanen. Hier is al een functioneel ontwerp voor gemaakt. Toevoeging van de N33 aan het TEN-T netwerk kan deze uitvoering kansrijker maken hetgeen de verkeersveiligheid ten goede zou komen. Hiermee zou de N33 aan de eisen van het netwerk voldoen.
- In gesprekken met de EC kan de Nederlandse aanpak op het gebied van klimaatadaptatie mogelijk als voorbeeld dienen voor de klimaat aanpak in andere lidstaten. Wellicht is in een later stadium voor verschillende projecten ook co-financiering vanuit CEF mogelijk.

Risico's

- Knelpunten op de weg en vaarweg door beschreven klimaat uitersten kunnen voor korte of langere tijd leiden tot een lagere performance dan vereist op het TEN-T netwerk
- Insteek/verplichtingen ten aanzien van natuur en biodiversiteit kunnen in de praktijk botsen met de doelstellingen van en eisen aan het netwerk. In het bijzonder geldt dat voor stikstof; de stikstofproblematiek speelt ook in onze buurlanden. Een inspanningsverplichting en onduidelijke normen maken het voorstel op dit onderdeel niet toetsbaar en potentieel onuitvoerbaar

Kans/risico

Er wordt nog gewerkt aan herstel en vervanging van oude WiM meetpunten en er is sterke behoefte aan vernieuwing in aanpak en methodologie, al bevat het voorstel hierover geen aanvullende eisen. Een opdracht en budget zijn nog niet beschikbaar maar mogelijk kan hier EU financiering voor worden gevonden.

6.5 Financieel

In de huidige TEN-T verordening is een bepaling opgenomen over de afhankelijkheid tussen het realiseren van het TEN-T netwerk en de beschikbaarheid van financiële middelen van lidstaten. Voor Nederland heeft dit verder geen invloed of consequenties.

Het voorstel vraagt op een aantal punten zoals verzorgingsplaatsen, WiM, dynamisch verkeersmanagement (DVM) systemen extra inspanningen. Dit is alleen uitvoerbaar bij voldoende budget.

RWS is een uitvoeringsorganisatie die zich beperkt tot het realiseren van datgene waarvoor opdracht wordt gegeven en waarvoor budget beschikbaar wordt gesteld. De eerder genoemde risico's van onder druk staande budgetten raakt aan alle netwerken.

Risico's

- Voorzichtigheid is geboden met extra eisen op het TEN-T netwerk voor 2030 omdat de begroting voor beheer en onderhoud en vervanging en renovatie

een nationale kwestie is waarbij de huidige nationale budgetten bijzonder onder druk staan; daar komt bij dat onder andere door de oorlog in Oekraïne de grondstof- en energieprijzen de afgelopen tijd sterk zijn gestegen.

- Nieuwe eisen op het gebied van energie (bijvoorbeeld walstroom) of duurzaamheid (bijvoorbeeld ontgassingsinstallaties) kunnen feitelijk alleen worden aangepakt bij nieuwe aanleg en grootschalige vervanging. Vanuit Nederlands perspectief gezien betekent dit dat er extra financiering nodig zal zijn. Het in kaart brengen hiervan en de uiteindelijke uitrol zijn een taak voor de beheerders van de kleine havens, de decentrale overheden.

Kansen

- Onder VenR is meer ontwikkeling mogelijk dan nu vanuit beheer en onderhoud. Voorbeeld zijn de nieuwe generatie wegkantstations waar RWS kijkt naar inpassing van nieuwe functionaliteit zoals 5G toepassingen voor verkeersmanagement en automatische mobiliteit (voertuig-wegkant communicatie). Net als voor andere onderwerpen is hier kans op Europese co-financiering. CEF Digital biedt hiervoor financiering.
- Op grond van het voorstel komen, net als bij de nu vigerende verordening zogenoemde projecten van gemeenschappelijk belang op het TEN-T netwerk in aanmerking voor financiële bijstand via de voor het trans-Europees vervoersnetwerk beschikbare instrumenten, met name de zogenoemde Connecting Europe Facility (CEF Artikel 7, onderdeel 102).

7 Juridisch

7.1 Algemeen

Veel van de bestaande teksten in de geldende verordening die rechtstreeks doorwerkt, blijven ongewijzigd. Veel bepalingen zijn net als in de geldende verordening niet concreet geformuleerd en werken niet altijd goed als rechtstreeks werkende regels. Daarnaast zijn niet alle zaken genormeerd. Over hoofdstuk IV van het voorstel is juridisch gezien weinig te zeggen. Dit zijn de softere bepalingen zonder harde technische eisen.

Er is een aanvullende verplichting tot het opstellen van een Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP). Dit betekent een aanvullende plan-plicht. Het is ook (veel) meer dan bijvoorbeeld een rapportage richting de EC van maatregelen die voor de nodes worden getroffen. Op basis van de huidige tekst lijkt dit een éénmalige verplichting, Er wordt niets genoemd over het updaten van de SUMP. Zoals ook benoemd in het BNC fiche zou hiervoor geput kunnen worden uit alle nationale en regionale maatregelen die worden genomen.

Er staan daarnaast veel verplichtingen tot het maken van plannen en rapportages in, nog naast de SUMP. Dit kan ook voor RWS een extra administratieve last zijn. De SUMP sluit niet goed aan bij de plan-bevoegdheden zoals we die nu en in de toekomst (Omgevingswet) hebben. Dit is ook al gesignaleerd in het BNC fiche. De SUMP beslaat onderwerpen die nationaal zijn geregeld, en die regionaal en lokaal zijn geregeld.

Over hoofdstuk IV van het voorstel is juridisch gezien weinig te zeggen. Dit zijn de softere bepalingen zonder harde technische eisen.

7.2 HVVN / Juridisch

De geldende verordening verwijst naar CEMT klasse IV vaarweg en hoger. Het is aan de vaarwegbeheerder de vaarweg zodanig in te richten dat een klasse IV schip veilig en vlot kan varen. Voor deze benadering is gekozen omdat generieke eisen vrijwel niet te formuleren zijn; de geografie in de EU-lidstaten en de vaarweggebieden verschillen daarvoor teveel. Het getoetste voorstel verwijst naar nog niet vastgestelde uitvoeringshandelingen en de daarin op te nemen eisen qua vaardiepte per stroomgebied; deze uitvoeringshandelingen zijn vooralsnog een onbekend en vormen daarmee een risico van onbekende omvang.

7.3 HWN / Juridisch

Art. 29 is een aandachtspunt. Hier worden lidstaten verplicht om het hoogste niveau van veiligheid en milieubescherming te bieden bij aanleg, onderhoud en verbetering. "(c) *the roads are designed, built or upgraded and maintained with the highest level of environmental protection, including as appropriate through low noise, road surfaces and the collection, treatment and release of water run-off.*" Wat met het hoogste niveau van milieubescherming wordt bedoeld, is niet duidelijk.

Op dit moment is het op grond van de Europese MER-regelgeving niet vereist om

het meest milieuvriendelijke alternatief te kiezen voor een project. Ook is het niet verplicht de hoogste milieubescherming mogelijk te bieden aan de omgeving in verband met geluid, luchtkwaliteit etc. Er wordt getoetst of het project binnen de normen blijft.

In de tekst van het voorstel kan een aanzienlijke aanvullende voorwaarde voor projecten worden gelezen. Eenzelfde vraag voor (b) *highest level of safety*. Het is niet duidelijk wat dit concreet inhoudt.

Bepalingen die verplichten tot de 'hoogste niveaus' zijn voor de uitvoeringspraktijk riskant en bovendien kunnen ze bij het verstrijken van de tijd ook een andere verstrekkender betekenis krijgen. Dit soort bepalingen maken dat er mogelijk minder ruimte is voor een afweging van de verschillende betrokken belangen (verkeersveiligheid, financiën, milieu, omgeving, etcetera). Vanuit uitvoeringsperspectief hebben dit soort bepalingen daarom nadrukkelijk niet de voorkeur; een heldere en concrete norm geeft de uitvoeringspraktijk veel meer duidelijkheid. De nu in het voorstel opgenomen verplichtingen zullen niet altijd waargemaakt kunnen worden.

De EC heeft een passage opgenomen waarin staat dat de EC kan verzoeken om één entiteit op te richten voor de bouw en het beheer van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten van gemeenschappelijk belang. Dit is verder niet uitgewerkt of toegelicht maar het is potentieel ingrijpend voor de manier waarop we samenwerken in grensoverschrijdende projecten.

7.4 Per artikel

Toelichtingen op specifieke artikelen uit het voorstel zijn te vinden in de bijlage met de reacties.

Urban nodes

- Er is een aanvullende verplichting tot het opstellen van een Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP). Dit betekent een aanvullende plan-plicht. Echter, zie ook considerans 52, lijkt dit op meer dan het éénmalig opstellen van een SUMP. Er is sprake van het instellen van een support programma, legislative measures. Dat lijkt intensiever.
- Scope vergroting: In de considerans 51 is te lezen dat de scope van het plan is: "*all-encompassing integrated freight and passenger mobility plan for the entire functional urban area*". Dit gaat veel verder dan de gebieden waar het TEN-T netwerk overgaat in regionaal of lokaal verkeer. Zeker gecombineerd met het grote aantal urban nodes, is dit een aandachtspunt. De scope van de verordening lijkt op deze wijze veel verder te worden uitgebreid. De vraag is of dit wenselijk is.
- De SUMP sluit niet goed aan bij de plan-bevoegdheden zoals we die nu en in de toekomst (Omgevingswet) hebben. De SUMP beslaat onderwerpen die nationaal zijn geregeld, en die regionaal en lokaal zijn geregeld. Het plan zal moeten worden opgesteld in samenwerking met de andere bestuurslagen. Het integreren van de SUMP in bijvoorbeeld een NOVI wordt daardoor lastig. 2025 is ook al heel snel.

8 Overige onderwerpen

8.1 Organisatorisch

Capaciteit

Evenals in veel sectoren knelt ook bij RWS de capaciteit. De opgave groeit (verjongen, vernieuwen, verduurzamen) terwijl de productieopgave vraagt om innovatie, nieuwe kennis en vaardigheden. Daar komt bij dat de arbeidsmarkt ten tijde van het opstellen van deze UVT bijzonder krap is.

Kaders

Het ligt in de lijn der verwachting dat een aangepaste TEN-T verordening zal leiden tot aanpassing van kaders, ook die voor VenR. Zo zal rekening gehouden moeten worden met de minimale brughoogte (minimaal 5.25 m). Bij VenR-projecten zal daarmee rekening gehouden moeten worden indien deze afwijkt.

Risico

- Er is nog onvoldoende financiering na 2025 om voldoende personeel in huis te houden en halen. RWS kan dan minder uitvoeren op haar kerntaken. Dat gaat ook om de performance en instandhouding van het TEN-T netwerk. Het uitgesteld onderhoud is inmiddels opgelopen tot 1,4 miljard (prognose eind 2021, Kamerstuk 35 925 A).
- Er zijn uitdagingen voor uitvoering van al bestaande (onderhoud) en nieuwe projecten (construction/upgrading) op het TEN-T netwerk. Budgettaire uitdagingen voor groot onderhoud maar ook juridische uitdagingen vanwege bestaande knelpunten in Nederland met stikstof en invoering van de Omgevingswet; bijvoorbeeld als er een nieuwe verplichting voor het opstellen van plannen komt op korte termijn, terwijl er al veel bestuurlijke drukte is in verband met het vaststellen van nieuwe visies en omgevingsplannen.
- In het artikel 8.5 is opgenomen dat de EC een entiteit kan verlangen bij grensoverschrijdende projecten van gezamenlijk belang. Dit kan een potentieel grote impact hebben op het werk in projecten en op de RWS organisatie.

Kans

- Innovatie is nodig om het TEN-T netwerk duurzaam maar ook betaalbaar, leefbaar, bereikbaar en veilig te houden. RWS geeft ruim baan aan innovaties op HWN en HVWN op het gebied van ruimte, duurzaamheid en informatievoorziening. Samenwerking met de markt, kennisinstellingen en andere overheden in Nederland en in andere EU lidstaten en buurlanden kan leiden tot succesvolle aanvragen binnen CEF.

8.2 Politiek-bestuurlijk

Het TEN T uitvoerige netwerk wordt in andere landen vooral gebruikt om discussies over aanleg van (snel)wegen te voeren. Dat speelt in Nederland in mindere mate. Sinds de nieuwe Europese begroting is er binnen CEF alleen voor een beperkt aantal aangewezen landen (onderdeel van het cohesiebeleid) nog financiering mogelijk voor aanleg van wegen, Nederland hoort daar niet bij.

Voor wat betreft de binnenhavens en de urban nodes met de daaraan gestelde eisen is het denkbaar dat de rijksoverheid meer met de decentrale overheden in contact zal komen voor wat betreft het TEN-T netwerk. Het is denkbaar dat dit een vast onderdeel van de agenda zal worden in het BO-MIRT.

8.3 Communicatief

In TEN-T kader zijn communicatie aspecten technisch inhoudelijk te herleiden tot verkeersinformatie voor gebruikers op de weg en vaarweg. Van decentrale overheden wordt verwacht dat OV informatie op orde is. Dit voorstel voor herziening van de TEN-T verordening zal naar verwachting geen noemenswaardige impact op dat gebied hebben.

8.4 Combinatie met andere wet/regelgeving of beleid

Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR)

Het voorstel verwijst naar voor het TEN-T netwerk geldende wet- en regelgeving waaronder de ITS (weg), RIS (vaarweg) richtlijnen, verkeersveiligheid (RISM), tunnelveiligheid en de nog vast te stellen AFIR. De AFIR was voorheen als AFID een richtlijn (Alternative Fuels Infrastructure Directive). De EC wil er een Verordening van maken met kwantitatieve doelstellingen t.a.v. walstroom voor zeevaart en binnenvaart en ook kwalitatief voor LNG voor de zeevaart.

Conform de AFIR eis moeten lidstaten er op toezien dat: (a) uiterlijk 1 januari 2025 ten minste één walstroominstallatie voor binnenschepen beschikbaar is in alle binnenhavens van het TEN-T-kernnetwerk; en (b) uiterlijk 1 januari 2030 ten minste één walstroominstallatie voor binnenschepen beschikbaar is in alle binnenhavens van het uitgebreide TEN-T-netwerk

TNO heeft een assessment uitgevoerd naar wat de AFIR verplichtingen zouden betekenen voor Nederland. Het TEN-T voorstel sluit op de meeste punten aan op de NL-ambities voor de uitrol van tank- en laadinfra voor alternatieve brandstoffen op de weg en de vaarweg (walstroom). Alleen de in de AFIR voorgeschreven capaciteit op het hoofdwegennet is aan de hoge kant in vergelijking met wat we in Nederland verwachten dat nodig zal zijn. Die discrepantie lijkt te bestaan vanwege het feit dat we er in Nederland van uit gaan dat zware voertuigen over het algemeen niet langs het hoofdwegennet zullen laden. Ook voor zeevaart lijkt de eisen in de AFIR een aanzienlijke uitdaging te zijn, met name wat betreft kosten. De conclusie in het TNO-rapport voor binnenvaart dat deze zouden voldoen is inmiddels door nader onderzoek bijgesteld. Er is in de AFIR voorzien in een verplichting tot het realiseren van walstroom in de kernnetwerkhavens en havens op het uitgebreide netwerk. Dit verdient verdere toetsing. RWS kan geen oordeel vellen over het decentrale beheer op walstroom. Daar zal nader onderzoek naar gedaan worden vanuit DGLM.

Risico

Onder AFID bestond de clausule dat walstroom wel rendabel moet zijn. Er komt in verscheidene binnenhavens immers vrijwel nooit een vrachtschip. Alle zeer kleine havens op het TEN-T uitgebreide netwerk, veelal in beheer van decentrale overheden met nauwelijks overslag zouden onder AFIR walstroom moeten realiseren. Evenals de ontgassingsinstallaties zou dit kunnen worden gezien als een investering die onvoldoende rendabel is.

Safe and secure parking

Safe and secure parkings vormen in dit voorstel een nieuwe nadrukkelijke wegecomponent. Zo zijn er eisen opgenomen over de hoeveelheid en de maximale onderlinge afstand van rustplaatsen (60km) en beveiligde parkeerplaatsen (100km). Nederland voldoet aan alle gestelde eisen. Maar we zijn op dit moment voor echte beveiligde truckparkings afhankelijk van private exploitanten die in de nabijheid van het TEN-T netwerk 'safe and secure truckparking' realiseren (dus niet direct aan de snelweg, maar op OWN). Nagedacht wordt over 'truckparkings' direct aanpalend aan verzorgingsplaatsen (VZP). Truckparkeren kan op elke VZP, ook zijn er flink wat private parkeerplaatsen, echter op dit moment nog niet met het certificaat "safe and secure" omdat het meestal vrij toegankelijke terreinen zijn.

Intelligente Transport Systemen (ITS Directive 2010/40/EU)

In het december pakket van 2021 presenteerde de EC eveneens de herziening van de richtlijn Europese Intelligente Transport Systemen (ITS). Dit eveneens als onderdeel van het Groene en Efficiënte Mobiliteit pakket. Het voorstel zet in op verdere invoering en gebruik van ITS binnen de EU. Verkeersveiligheid, doorstroming en multimodaliteit zijn de hoofddoelen.

ITS groeit maar is vaak gefragmenteerd in geografische uitrol en dekking. De EC wil stappen zetten als het gaat om interoperabiliteit en continuïteit van applicaties, systemen en diensten; de samenwerking tussen stakeholders; en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van data om ITS-diensten te ondersteunen

In het BNC fiche zijn de belangrijkste aanpassingen in het voorstel genoemd waaronder de verplichtingen om cruciale data beschikbaar te stellen en essentiële diensten aan te bieden zoals verkeersinformatie en maximumsnelheden. Om fragmentatie tegen te gaan en om te kunnen versnellen wil de EC nieuwe domeinen zoals Connected, Coördinatie en Automated Mobility (CCAM) aan de herziene ITS-richtlijn toevoegen.

Voor RWS doen zich op dit gebied geen moeilijkheden voor, maar het verplicht delen van data kan op decentraal niveau mogelijk niet overal realiseerbaar zijn.

River Information Services (RIS Directive 2005/44/EC)

Voor RIS en de implementatie wordt aangegeven dat rivieren, kanalen en meren zijn uitgerust met RIS conform de RIS richtlijn 2005/44/EC. Dit levert geen problemen op voor de uitvoering van het voorstel, het netwerk voldoet al aan deze richtlijn.

9 Aanbevelingen

Algemeen

De toets is uitgevoerd op basis van het huidige netwerk, inclusief de aanname dat die in zijn huidige kwaliteitsniveau onderhouden blijft. Dit zal de komende jaren een grote uitdaging zijn voor IenW die voldoende middelen, capaciteit en bestuurlijke keuzes zal vragen⁴.

Het is daarbij van belang dat beleid en uitvoering in continu contact blijven over dit voorstel, het realiseren van de daarvoor benodigde randvoorwaarden, en de eventuele stapsgewijze implementatie.

Verkeersveiligheid HWN

Er is opvallend weinig aandacht voor verkeersveiligheid, bijvoorbeeld rond Advanced driving Assistance Systems (ADAS). Dit is qua uitvoerbaarheid niet per se een risico, en biedt mogelijk ook een kans voor IenW om hierin voorop te lopen en standaarden te zetten. CEDR's⁵ (De Europese wegbeheerders) Vision Zero verdient hierin ook aandacht.

HVWN

De EC adviseren om in goed overleg met riviercommissies de referentiewaterstanden vast te stellen per stroomgebied. Dit voorkomt ook mogelijk onhaalbare eisen op vrij stromende rivieren.

Uitvoeringshandelingen zijn bedoeld voor de uitwerking van vooral technische aspecten die moeten kunnen worden aangepast wanneer dat vanuit de praktijk wenselijk is. Indien dit uiteindelijk beter is gewaarborgd via uitvoeringshandelingen (omdat anders mogelijk de onderhandelingen op de gehele verordening zouden moeten wachten) dan is behoud van maximale invloed van de lidstaten van belang.

Ontgassingsinstallaties

Geef DGMOVE en DGENVIRONMENT in overweging om deze problematiek eerst op een andere wijze op te lossen, specifiek gericht op die landen waar deze problematiek daadwerkelijk nog speelt bij gebrek aan regels (zoals een afvalstoffenverdrag); denk daarbij bijvoorbeeld aan de Donau landen. Het lijkt onrendabel om in elke haven een ontgassingsinstallatie te realiseren. Een oplossing waarin voldoende mogelijkheden voor ontgassing worden geboden zonder dat dit leidt tot een verplichting tot het realiseren van een ontgassingsinstallatie in elke haven, heeft sterk de voorkeur. Het lijkt verstandiger via het CDNI verdrag verduurzaming te bereiken (naar verwachting eind 2023). Dan is er ook een verbod en is het meer in lijn met de marktbehoefte.

Green Deal

Voor koppeling aan de Green Deal is erkenning van circulariteit op GWW nodig (hergebruik materialen, duurzame bouwplaats). Hiervoor zou aandacht kunnen worden gevraagd in de herziening, daar is momenteel nog geen sprake van.

Klimaatadaptatie

Om in de toekomst niet voor verrassingen te komen staan is het van belang dat de in de uitvoeringshandelingen op te nemen eisen en bepalingen zoveel mogelijk in lijn zijn met Nederlands beleid voor klimaat bestendige netwerken zoals ingezet onder het Deltaplan Klimaatadaptatie. Tijdens de onderhandelingen kan hier met de EC over gesproken worden.

⁴ Zie ook Kamerbrief 35925-A-14 over de Instandhouding van de Rijksinfrastructuur van 29 oktober 2021.

⁵ Zie [CEDR](#)

Capaciteit

Beleid en uitvoering moeten goed in gesprek blijven op het punt van financiering en capaciteit. Naast het eigen areaal en de impact is het ook nog niet helemaal bekend hoeveel inzet de decentrale SUMPS mogelijk ook van RWS vragen indien het areaal hier overlapt in functionaliteit